

Distr.: General
20 November 2012
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم
المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم
المتحدة للسكان ومكتب الأمم
المتحدة لخدمات المشاريع



الدورة العادية الأولى لعام ٢٠١٣

٢٨ كانون الثاني/يناير إلى ١ شباط/فبراير ٢٠١٣، نيويورك

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

التقييم

تقييم إسهام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الحد من الفقر

موجز تنفيذي

المحتويات

الصفحة

٢	.....	أولاً - مقدمة
٤	.....	ثانياً - معلومات أساسية
٦	.....	ثالثاً - الاستنتاجات
١٢	.....	رابعاً - استنتاجات
١٩	.....	خامساً - التوصيات



الرجاء إعادة استعمال الورق

131212 121212 12-59881 (A)



أولا - مقدمة

١ - لا يزال الفقر المدقع منتشرًا على نطاق واسع في العديد من أنحاء العالم رغم التقدم المحرز في هذا الصدد منذ الحرب العالمية الثانية، لا سيما في أجزاء من آسيا. ووفقًا لخط الفقر الذي حدده البنك الدولي على أساس ١,٢٥ دولار يوميًا (حسب أسعار عام ٢٠٠٥)، لا يزال هناك ما يقرب من ١,٣ بليون نسمة يعيشون في فقر، على الرغم من أن هذا الرقم يمثل انخفاضًا، حيث كان ١,٩ بليون دولار، وهو الرقم المسجل عام ١٩٨١. ومع ذلك، فإن الفقر ليس مجرد افتقاد للدخل الكافي: إذ أنه ظاهرة متعددة الأبعاد تمثل حرمان المرء من القدرة على العيش بحرية وكرامة مع امتلاك الإمكانات الكاملة التي تمكنه من تحقيق الأهداف التي يرى لها قيمة في الحياة. وتوحي مؤشرات متنوعة عن الفقر المتعدد الأبعاد (على سبيل المثال، الرقم القياسي للفقر البشري المتعدد الأبعاد)، رغم أنه من الأصعب قياسها، بأن هناك الكثير الذي ينبغي القيام به.

٢ - وإزاء هذه الخلفية، يظل الحد من الفقر محور أعمال الأمم المتحدة في مجال التنمية وهو جزء جوهري من مهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وولايته. فقد أنفق البرنامج الإنمائي بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١١ أكثر من ٨,٥ بلايين دولار على أنشطة مصنفة على أنها تندرج ضمن مجموعة الفقر. ويمثل هذا الرقم حوالي ٢٦ في المائة من مجموع النفقات البرنامجية خلال تلك الفترة. ونظرًا إلى تعدد القنوات التي يمكن من خلالها التأثير في الفقر، يزيد كثيرًا عن ذلك حجم المساهمة المالية الفعلية الهادفة إلى الحد من الفقر التي تتم من خلال الطائفة الواسعة من مبادرات البرنامج الإنمائي، بما في ذلك المبادرات في مجالات الحوكمة وحماية البيئة ومنع نشوب الأزمات والتعافي منها.

٣ - ويمثل الدور المحوري الذي يضطلع به الحد من الفقر في أعمال البرنامج الإنمائي، بالإضافة إلى الموارد الكبيرة التي تنفق على الحد من الفقر، المبرر الرئيسي لإجراء هذا التقييم. وأدرج تقييم إسهام البرنامج الإنمائي في الحد من الفقر لأول مرة في برنامج عمل مكتب التقييم الذي أقره المجلس التنفيذي في حزيران/يونيه ٢٠٠٩. وأجري التقييم، الذي اعتمد إلى حد كبير على الأدلة القائمة المستخلصة من التقييم، في أواخر عام ٢٠١١ وأوائل عام ٢٠١٢، وسيقدم إلى المجلس التنفيذي في كانون الثاني/يناير ٢٠١٣. ويتوخى التقييم تحقيق هدفين عامين: أولاً، تيسير قدر أكبر من خضوع البرنامج الإنمائي للمساءلة أمام المجلس التنفيذي وأصحاب المصلحة الآخرين في أعمال البرنامج، وثانيًا، استخلاص دروس من التجارب يمكن استخدامها في تحسين أداء البرنامج مستقبلاً.

٤ - ويتوخى التقييم، على وجه التحديد، أربعة أهداف هي: (أ) تقييم دور وإسهام البرنامج الإنمائي في الحد من الفقر وفق معايير تقييم واضحة - الفعالية والكفاءة والاستدامة - بما يدعم هدف المساءلة؛ (ب) تحديد العوامل التي تؤثر في إسهام البرنامج الإنمائي، ومن ثم تبيان سبب أداء البرنامج الإنمائي على نحو معين وفي ظل ظروف مختلفة، بما يدعم هدف التقييم المتعلق بالتعلم؛ (ج) التوصل إلى استنتاجات استراتيجية بشأن إسهام البرنامج الإنمائي في الحد من الفقر؛ (د) تقديم توصيات قابلة للتنفيذ من أجل تحسين إسهام البرنامج الإنمائي في الحد من الفقر، ولا سيما بغية إدراجها في الخطة الاستراتيجية الجديدة للبرنامج.

٥ - ولدى تحديد نطاق هذا التقييم، أخذ مكتب التقييم في الحسبان المفهوم المتعدد الأبعاد للفقر الذي يستخدمه البرنامج الإنمائي، وطبيعة الأنشطة التي يضطلع بها البرنامج نفسه من أجل تعزيز هدف الحد من الفقر. وبالرغم من أن البرنامج الإنمائي يقوم بمبادرات على الصعيدين العالمي والإقليمي، فإن المستوى الذي تتجلى فيه الآثار الحقيقية هو عموماً المستوى القطري. ولذلك ركز التقييم على طبيعة الأثر الذي أحدثه البرنامج الإنمائي في الحد من الفقر على هذا المستوى، لكنه يتعدى البرنامج القطري الذي ينفذه البرنامج الإنمائي بهدف دراسة جميع السبل التي يسهم بها البرنامج الإنمائي في الحد من الفقر في بلد معين، بما في ذلك ما يقوم به من أعمال، على سبيل المثال، من خلال المبادرات الإقليمية أو العالمية. بيد أن التقييم، بتركيزه على المستوى القطري، لا يعكس بشكل شامل القيادة والإسهام الرئيسيين اللذين يقدمهما البرنامج الإنمائي في مجال الحد من الفقر.

٦ - ويغطي التقييم الفترة منذ عام ٢٠٠٠، وشمل نطاقه جميع أنشطة البرنامج الإنمائي في بلد معين، بما في ذلك أنشطة المرحلتين التمهيديّة والتنفيذية على السواء. وعلى وجه الخصوص، لم يقتصر التقييم على الأنشطة المضطلع بها في إطار مجموعة الفقر، بل تعداها ليشمل مجموعات أخرى أيضاً. وقد جاء اتباع هذا النهج الشامل نتيجة الاعتراف بنوعين مهمين من التعدد في سياق الحد من الفقر. ويشير النوع الأول إلى تعدد القنوات التي يمكن أن تؤثر من خلالها المبادرات في الفقر. وهكذا، فإن المبادرات في مجالات الحوكمة، والطاقة، والبيئة، ومنع نشوب الأزمات، والتعافي منها، والمساواة بين الجنسين - التي لا تقع عادة في نطاق مجموعة الفقر - يمكن أن يكون لها أيضاً أثر عميق في الفقر.

٧ - ويشير النوع الثاني من التعدد إلى طبيعة الفقر البشري المتعددة الأبعاد (تميزاً له عن الفقر الناجم عن انخفاض الدخل). فبالرغم من أن العديد من الأنشطة التي تضطلع بها المكاتب القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي في إطار مجموعة الفقر تتصدى على نحو مباشر لبعدها

الفقر المتعلق بالدخل، ثمّة أيضا أنشطة أخرى بوسعها التصدي كذلك للأبعاد غير المتعلقة بالدخل. وتشمل الأمثلة على ذلك مبادرات المرحلة التنفيذية في مجالات الحوكمة، والنظور الجنساني، وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وأنشطة المرحلة التمهيديّة التي تشمل المشورة في مجال السياسات، ودعم التخطيط المبني على الأهداف الإنمائية للألفية، ودعم إعداد التقارير الوطنية عن التنمية البشرية، وما إلى ذلك. ولا يمكن استيعاب هذين النوعين من التعدد في القنوات الكثيرة والأبعاد المتنوعة للفقر سوى من خلال اتباع نهج شامل في إجراء التقييم.

٨ - ويعتمد إلى حد كبير التقييم، الذي يركز على النتائج الفعلية على الصعيد القطري، على الأدلة المستمدة من التقييمات التي أجراها البرنامج الإنمائي. ويشمل ذلك تقييمات النتائج الإنمائية على الصعيد القطري (التي تشمل ٦٧ برنامجا قطريا) والتقييمات المواضيعية الواسعة النطاق التي أجراها مكتب التقييم المستقل التابع للبرنامج الإنمائي. ويشمل التقييم أيضا بعض التقييمات اللامركزية المضمونة الجوده التي أجريت بتكليف من وحدات البرنامج. وتجدر الإشارة إلى أنه، نتيجة لهذا النهج، قد لا يستوعب التقييم جميع المبادرات الأخيرة التي اتخذها البرنامج الإنمائي والرامية إلى الحد من الفقر. وفي بعض الحالات، ستذكر جهود البرنامج الإنمائي الجارية لمعالجة مسألة يحددها التقييم، لأنها تعكس المقصد الاستراتيجي الذي يتوخاه البرنامج الإنمائي، ولكن لن تدرج في نتائج التقييم إذا لم يكن هناك بعد أي دليل على وجود نتائج فعلية. وعلاوة على ذلك، يجري التركيز أيضا على المسائل المتعلقة بالنظام ككل من حيث ارتباطها بأعمال البرنامج الإنمائي في مجال الحد من الفقر، وليس على ما إذا كان أداء البرنامج الإنمائي في ميدان نشاط ما أفضل من أدائه في ميدان آخر.

ثانياً - معلومات أساسية

٩ - مع بداية تسعينات القرن الماضي، تحوّل البرنامج الإنمائي من أداة لنقل موارد المساعدة التقنية المقدمة في شكل منح إلى البلدان المستفيدة من البرامج، من خلال وكالات الأمم المتحدة المتخصصة، إلى منظمة تضع البرامج ولديها ولايتها ومواردها الخاصة التي تتيح لها التعامل مباشرة مع البلدان المستفيدة من البرامج. وكان مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية المعقود عام ١٩٩٥ مرحلة حاسمة في إدراج الحد من الفقر مرة أخرى في خطة التنمية العالمية، وجاءت استجابة البرنامج الإنمائي وفقا لذلك. إذ بحلول منتصف التسعينات من القرن الماضي، انصب تركيزه بشكل واضح على الحد من الفقر، حسب ما أكده مدير

البرنامج الإنمائي آنذاك الذي قال عام ١٩٩٥: ”دعونا نوضح أن البرنامج الإنمائي هو مؤسسة الأمم المتحدة التي تتوخى مكافحة الفقر - شراكة عالمية لمكافحة الفقر“.

١٠ - وما إن اختار البرنامج الإنمائي الحد من الفقر كهدف، كان في حاجة أيضا إلى أن يحدد المجالات التي يريد أن يؤدي فيها دورا. وفي ورقة معنونة ”تضييق بؤرة التركيز“. قدمها المدير عام ١٩٩٨ (DP/1998/5)، أُدرج الحد من الفقر كواحد من الأهداف الخمسة، وُحددت عناصر عمله في مجال القضاء على الفقر. وحدد أول إطار تمويلي متعدد السنوات ٢٠٠٠-٢٠٠٣ أكثر مجالات الدعم شهرة، بما في ذلك تلك التي تهدف إلى الحد من الفقر. وفي الوقت نفسه، أصبح البرنامج الإنمائي ”الجهة التي تقوم بتسجيل النتائج“ فيما يخص تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وضمان استخدامها الفعال في التخطيط على جميع المستويات. وحدد الإطار التمويلي المتعدد السنوات الثاني (٢٠٠٤-٢٠٠٧) هدفا عاما متعلقا بالفقر: القضاء على الفقر المدقع والحد من الفقر عموما بصورة كبيرة. وأشار في وثيقة الإطار التمويلي الثاني (DP/2003/32) إلى أن إعلان الألفية والأهداف الإنمائية للألفية يمثلان الأساس الشامل لجميع أنشطة البرنامج الإنمائي خلال فترة الإطار التمويلي؛ وأن الأهداف الإنمائية للألفية ستوضع في صميم الأهداف الاستراتيجية التي تتوخاها المنظمات؛ وأن الأهداف الإنمائية للألفية تقنن وتبلور، لأول مرة، وفي مقاصد محددة جدا، مفهومي التنمية البشرية والقضاء على الفقر اللذين طالما دعا إليهما البرنامج الإنمائي.

١١ - وفي عام ٢٠٠٨، كرر المجلس التنفيذي تأكيد قراره بإيلاء الأولوية القصوى إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والحد من الفقر البشري. ووفاء منه بالتزامه بالأهداف الإنمائية للألفية، شددت الفقرة ١ من الوثيقة بشأن الخطة الاستراتيجية للبرنامج الإنمائي (٢٠٠٨-٢٠١٣) (DP/2007/43/Rev.1)، في هذا الصدد، على ما يلي:

يدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي العمليات الوطنية بهدف التعجيل بإحراز تقدم في مجال التنمية البشرية، بهدف القضاء على الفقر من خلال التنمية، وتحقيق النمو الاقتصادي المتكافئ والمستدام، وتنمية القدرات. ويعني ذلك أن كل ما يضطلع به البرنامج الإنمائي من إسداء المشورة المتعلقة بالسياسات وتوفير الدعم التقني وأنشطة الدعوة، وإسهاماته في تعزيز اتساق تمويل التنمية العالمية، يجب أن يهدف إلى تحقيق نتيجة نهائية واحدة، هي: إدخال تحسينات حقيقية على حياة الناس والخيارات والفرص المتاحة لهم.

١٢ - وحددت الخطة الاستراتيجية نهجها المتعلق بالحد من الفقر من خلال ما يلي: (أ) تعزيز النمو الشامل للجميع، والمساواة بين الجنسين، وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؛

(ب) تشجيع العولمة الشاملة؛ (ج) التخفيف من حدة أثر فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في التنمية البشرية. ومن شأن هذه الأنشطة تعزيز الهدف العام الآتي: تعزيز القدرات الوطنية والمحلية بهدف تحقيق النمو الشامل، والحد من الفقر وعدم المساواة، ووقف انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز.

١٣ - وعلى الرغم من أنه كان هناك بكل وضوح التزام في النصف الثاني من تسعينات القرن الماضي بإدماج الفقر في جميع أعمال البرنامج الإنمائي، فإنه لا تتوفر أدلة كافية على اتباع هذا النهج في الإطار التمويلي الأول. ويربط الإطار التمويلي الثاني كل هدف بالأهداف الإنمائية للألفية، ولكن غالباً ما يستثنى الفقراء أو لا يجري الإشارة إليهم على نحو صريح (أي أن التركيز يكون على المسائل المتعلقة بالفقر وليس على الفقراء). غير أن شكل الخطة الاستراتيجية كان أكثر ملاءمة لمناقشة النهج الذي يتبعه البرنامج الإنمائي في كل مجال من مجالات التركيز، حيث تم توضيح أولوية الحد من الفقر.

ثالثاً - الاستنتاجات

١٤ - الاستنتاج ١: اتبع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نهجاً عملياً ومرناً تجاه الدفع بخطة الحد من الفقر إلى الأمام، وهو نهج يتنوع بين البلدان حسب السياق الوطني - تبين الأدلة أنه تم عموماً تعزيز فعالية الجهود التي يبذلها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للحد من الفقر بفضل قدرته على تكييف نهجه مع السياق الوطني ذاته. وقد أظهر البرنامج الإنمائي وعياً بأن نفس النهج لن ينجح في جميع البلدان لأن الأسباب المباشرة وكذلك الحلول الممكنة لمشكلة الفقر تختلف من بلد لآخر، اعتماداً على عوامل مثل مستوى التنمية، سواء أكان البلد لديه اقتصاد سوق راسخ أم ناشئ، وسواء أكان مجتمعه مجتمعاً مستقراً أم تمزقه النزاعات أم يمر بمرحلة ما بعد النزاع، وهلم جرا.

١٥ - الاستنتاج ٢: من العسير تحديد الموارد التي يكرسها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للحد من الفقر نظراً إلى أنه يجري التصدي للفقر، بدرجات متفاوتة، في جميع مجالات تركيز البرنامج الإنمائي - يمكن، على مستوى بسيط، تتبع مدى التزام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالحد من الفقر أو منحه الأولوية عن طريق التناسب في الإنفاق على المشاريع ضمن مجموعة الحد من الفقر (مهما تم تأطيره). وجاء في التقرير السنوي المقدم من مدير البرنامج عام ٢٠٠٩ أنه رغم أن تصنيف فئات الإنفاق على أساس مجال تركيز واحد يساعد على تيسير تقديم التقارير، فإن الدعم المقدم من أجل تخفيف حدة الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية ويبلغ عنه المكاتب القطرية في إطار ثلاثة على الأقل من مجالات التركيز. وبالتالي يتعقد الواقع وتصبح نسبة البرامج التي يخصصها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للحد من الفقر

أكثر ضبابية لدى الإبلاغ عن مشاريع على أساس أنها تسهم في الحد من الفقر بينما لم تُصمم أصلا لأداء تلك المهمة.

١٦ - الاستنتاج ٣: كان برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فعالا في إدراج خطة الحد من الفقر من منظور التنمية البشرية المتعدد الأبعاد في المحافل الوطنية لإجراء الحوار والمناقشات بشأن التنمية الاقتصادية - الاجتماعية - أقام التقييم الدليل بقوة على أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قد قدم إسهاما قيّما في إرساء خطة الحد من الفقر من منظور التنمية البشرية المتعدد الأبعاد في الخطاب العام في الغالبية العظمى من البلدان المستفيدة من برامجه. وقد حقق البرنامج هذا التأثير عن طريق العديد من الصكوك التي تشمل نشر التقارير الوطنية للتنمية البشرية وتقارير الأهداف الإنمائية للألفية، وغالبا عن طريق تقديم الدعم إلى الحكومات في إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر وغيرها من وثائق الاستراتيجية الإنمائية الوطنية والتخطيط.

١٧ - بيد أن الأدلة التي يمحصها هذا التقييم تشير إلى أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قد نجح في إظهار صورته، في معظم البلدان، على أنه مدافع قوي عن الحاجة إلى اتخاذ نهج متعدد الأبعاد إزاء الفقر - حسب ما يجسده مصطلح "الفقر البشري" - بوصفه العنصر الأساسي في الاستراتيجية الإنمائية. ويتمثل التحدي في أن المفهوم الواسع للفقر البشري ذي الأبعاد المتعددة لم يُفهم عادة فهما جيدا في بعض البلدان، وذلك بسبب عوامل عرقية أو جغرافية أو سياسية أو ثقافية. وما انفك البرنامج يحاول إيجاد السبل الكفيلة بزيادة الاهتمام بمركزية الحد من الفقر في الكثير من أبعاده من خلال أنشطة الدعوة المركزة مع شركائه في الحكومات المركزية و/أو عن طريق إفساح مجال أكبر أمام المجتمع المدني أو الهياكل الحكومية اللامركزية كي تعبر عن احتياجاتها واهتماماتها الذاتية التي تتضمن في كثير من الأحيان مسائل اجتماعية.

١٨ - الاستنتاج ٤: قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عندما أتاحت له الفرصة، دعما فعالا لصالح الجهود الوطنية الرامية إلى تطوير القدرة على وضع سياسات مبنية على الأدلة لصالح الفقراء - إن نجح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في المساعدة على وضع خطة للحد من الفقر وتحقيق التنمية البشرية في صلب الخطاب العام (على نحو ما تم مناقشته أعلاه) يشكل في حد ذاته إسهاما في هبة بيئة مؤاتية لوضع سياسات لصالح الفقراء، ولكن إسهامه تجاوز ذلك. فقد ساعد البرنامج الإنمائي أيضا على تعزيز القدرات في مجالات رصد الفقر، والتحليل الإحصائي، ووضع الأطر الضرورية لتقرير سياسات لصالح الفقراء، غالبا يهدف

دعم القدرات الوطنية على وضع ورقة استراتيجية الحد من الفقر وتنفيذها وسائر أدوات التخطيط الإنمائي الوطني.

١٩ - الاستنتاج ٥: حقق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نجاحاً أقل وضوحاً في المجالات التي انتقل فيها من دعم هيئة بيئة مؤاتية لصالح الفقراء إلى تقديم الدعم المباشر إلى السلطات الوطنية لمساعدتها على وضع سياسات لصالح الفقراء - إن نجاح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لصالح الفقراء من شأنه أن يعزز إمكانية فعاليته في إحداث تأثير في وضع السياسات فعليا من قبل الحكومات الوطنية، ولكنه لا يضمن ذلك. وتتطلب القدرة على التأثير مباشرة في رسم سياسات ملموسة مزيداً من الجهود والمبادرات الاستراتيجية. وتبرهن الأدلة، التي فحصها التقييم الحالي، على ذلك. ففي حين حقق البرنامج الإنمائي بعض النجاح الملحوظ في هذا الصدد، فإنه كان، على العموم، أقل نجاحاً إلى حد ما في التأثير في السياسات منه في هيئة بيئات مؤاتية لمساعدة الحكومات نفسها على وضع سياسات لصالح الفقراء. إذ إن الأدوات الرئيسية التي يستعين بها البرنامج الإنمائي لإحداث تأثير مباشر في السياسات هي تقديم المشورة الفنية، وعرض الخيارات في مجال السياسات، وطرح الأفكار الصادرة من بلدان أخرى، وكذلك إجراء الدراسات الشخصية.

٢٠ - الاستنتاج ٦: يمكن جزئياً تفسير نجاح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال المرحلة التمهيديّة بعلاقته الخاصة مع السلطات الوطنية وفتحها الداعي إلى المشاركة الواسعة - يعود جزئياً نجاح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في أعماله في المرحلة التمهيديّة إلى العلاقة الخاصة التي يقيمها في كثير من الأحيان مع الشركاء الحكوميين على الصعيد الوطني. وتتخذ هذه العلاقة أبعاداً كثيرة غالباً ما تتسم بالتقارب والثقة اللذين يستندان جزئياً إلى مفهوم الحياد أو عدم الانحياز ويتعززان بالالتزام الذي يبيده البرنامج الإنمائي على الأجل الطويل. وعلاوة على ذلك، فإن تصور حياد البرنامج الإنمائي أو عدم انحيازه، أو الدور الذي يضطلع به بوصفه شريكاً موثقاً به، لا يحدث ببساطة لمجرد أن البرنامج جزء من الأمم المتحدة، وإنما يتأتى غالباً من الجهد المبذول في أوقات الأزمات، على سبيل المثال.

٢١ - الاستنتاج ٧: إن إسهام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في المشاريع التمهيديّة لمعالجة الحد من الفقر بشكل مباشر يكون غير واضح في كثير من الأحيان - هناك حتماً تباين في أداء البرنامج عبر مجموعة واسعة من المشاريع التي تهدف إلى الحد من الفقر بشكل مباشر. وقد غطت مجموعة التقييمات عدة أمثلة على الجودة وعدة أمثلة على ضعف الأداء. إذ ثمة مشاريع تتسم بفعالية كبيرة ولكنها لا تتسم بكفاءة عالية (معنى غياب فرص الاستفادة من الخبرات من أجل تحقيق إسهام أكبر) أو لا يُرجح أن تسهم في تحقيق نتائج مستدامة.

ومع ذلك، تتمثل القضية الأساسية في ضآلة قدرة البرنامج الإنمائي على إثبات مدى إسهام أنشطته الرامية إلى الحد من الفقر في إحداث أي تغيير هام في حياة الناس الذين يسعى إلى مساعدتهم. وي طرح هذا الوضع إشكالية على وجه الخصوص لأنه يرتبط في كثير من الأحيان بمشاريع تم تصميمها من أجل تقديم حلول تجريبية للحد من الفقر تكون مبتكرة في بعض الأحيان. إذ إن التقييمات محدودة وحتى عندما تكون متاحة، لا توجد معها خطوط الأساس التي من شأنها تيسير إجراء تقييم دقيق. وهذا يمثل جزئياً مشكلة فنية (كيفية رصد وتقييم النتائج، أو حتى آثار العمل الذي يضطلع به البرنامج الإنمائي)، ولكنه أيضاً انعكاس لعدم التركيز على الفقراء. إذ تشير النتائج اللاحقة إلى أن الفقراء لا يكونون غالباً المستفيدين المباشرين أو يكونون مجرد المستفيدين غير المباشرين بشكل عام.

٢٢ - الاستنتاج ٨: حتى عندما يقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنشطة ذات توجه صريح نحو الفقر، فإن النهج المتبع كثيراً ما يفتقر إلى تغليب مصالح الفقراء، ويميل إلى الاعتماد بدلاً من ذلك على عملية سريان الفوائد ببطء إلى الشرائح الأفقر - إن إسداء المشورة في مجال سياسات المرحلة التمهيديّة الذي يقدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى الحكومات الوطنية من خلال عدة وسائل منها، على سبيل المثال، المشاركة في إعداد استراتيجيات الحد من الفقر والخطط الإنمائية الوطنية، غالباً ما يدل على وعي واضح بأنّ الاستراتيجية الإنمائية لصالح الفقراء يتعين أن تذهب إلى أبعد من النهج الذي يعتمد على فكرة السريان البطيء، أي فكرة أن الفوائد المترتبة على أي أنشطة إنمائية عامة يمكن أن تسري ببطء بطريقة ما إلى الفقراء. ويجب أن تتضمن تلك الاستراتيجية تدابير محددة بحيث تفضي إلى تغليب مصالح الفقراء في الإطار المتعلق بالسياسات العامة. ومع ذلك، يجد التقييم الحالي أن الاتجاه العام يميل، عندما يتعلق الأمر بمشاريع محددة مصممة لهدف دعم الحد من الفقر، إلى الاعتماد على عملية سريان الفوائد ببطء بدلاً من إجراء محاولات واعية لإدخال عناصر لصالح الفقراء في تصميم المشروع.

٢٣ - الاستنتاج ٩: استخدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عموماً الشراكات في إطار الأمم المتحدة بشكل جيد، ولكن ثمة فرصاً ضائعة، وخاصة فيما يتصل بمعالجة جوانب الفقر غير المتعلقة بالدخل - إجمالاً، يستخدم البرنامج الشراكات مع الوكالات الإنمائية الأخرى بشكل جيد، سواء داخل منظومة الأمم المتحدة أم خارجها، وذلك لتعزيز جهوده الرامية إلى التخفيف من وطأة الفقر. ويسرّ مهمة بناء الشراكة كون البرنامج يؤدي في العديد من البلدان دوراً رائداً في دعم جهود تنسيق المعونة على الصعيد الوطني. إذ إن بعض أقوى الشراكات العاملة في المجالات المتصلة بالفقر قائمة مع صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية في قطاع القروض المتناهية الصغر وكذلك في مجال اللامركزية والحوكمة المحلية.

٢٤ - الاستنتاج ١٠: ثمة إمكانات كبير لدفع قضية الحد من الفقر إلى الأمام عن طريق أنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال الحوكمة الديمقراطية، غير أن هناك تبايناً في سجل البرنامج في تسخير هذه الإمكانيات - إن تعزيز الحوكمة الديمقراطية هو مجال هام من مجالات المبادرات التي يقوم بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في معظم البلدان المستفيدة من البرامج. وثمة برامج على المستوى الوطني - مثل الإصلاحات القانونية التي تهدف إلى تحسين إمكانية اللجوء إلى القضاء، وبناء قدرات البرلمانين، ودعم الجهود الوطنية المبذولة لمكافحة الفساد - وبرامج على المستوى دون الوطني، مثل تعزيز اللامركزية والحوكمة المحلية. ورفع أيضاً برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من وتيرة استخدام نهج برجة قائم على حقوق الإنسان من أجل الحد من الفقر. إن جميع هذه الأنشطة هامة ليس فحسب في تحسين نوعية الحوكمة في حد ذاتها وإنما كذلك في توفير إمكانية تهمة بيئة مؤاتية لوضع السياسات تستجيب لاحتياجات الفقراء والفئات الضعيفة ولسوء الحظ، مع ذلك، ليس الاستغلال الناجح للتآزر بين الحوكمة والفقر هو النمط السائد.

٢٥ - الاستنتاج ١١: رغم إحراز بعض النجاح، ثمة إمكانات غير مستغلة لدمج التركيز على الفقر في أنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ذات الصلة بالبيئة والطاقة - تُبين مبادرات البرنامج في حافظة المشاريع البيئية عن وعي عام بالصلة القائمة بين الفقر والبيئة - الاعتراف بأن حالة البيئة ومصير الفقراء يرتبطان ببعضهما البعض ارتباطاً وثيقاً. ويعني وجود هذه الصلة ضمناً أن البرامج والمشاريع البيئية يمكن، من حيث المبدأ، أن تستخدم كذلك بمثابة أدوات للحد من الفقر - بتصميم المبادرات بطريقة يتم من خلالها الجمع بشكل متآزر بين الجهود المبذولة لحماية البيئة من أجل تعزيز سبل العيش المستدامة للفقراء. إن القدرة على القيام بذلك موجودة في شتى أنواع حوافز المشاريع البيئية برمتها، بما في ذلك ما يتعلق بالمسائل المتصلة بالصناعات الاستخراجية. ويحز البرنامج الإنمائي إلى حد ما نجاحاً في تحقيق هذه الإمكانية، لكنه لا يقوم بذلك باستمرار في شتى البلدان. وعلاوة على ذلك، كشف تحليل للدراسات الإفرادية ورد في التقييم الأخير لتلك الصلة^(١) في البرنامج أن احتمال وجودها في المشاريع البيئية يكون أكبر من وجودها في المشاريع الرامية إلى دعم الحد من الفقر.

٢٦ - النتيجة ١٢: غالباً ما يُدرج الحد من الفقر في عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لدعم أنشطة منع الأزمات والتعافي فيها، ولكن أهدرت بعض الفرص المتاحة لتحقيق

(١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقييم إسهام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الإدارة البيئية من أجل الحد من الفقر: الصلة بين البيئة والفقر. مكتب التقييم التابع للبرنامج الإنمائي، نيويورك، ٢٠١٠.

ذلك - يسلم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأن الكوارث والنزاعات العنيفة من أكبر التهديدات الماثلة أمام التقدم في مجال التنمية البشرية. ومن ثم، فإنه يضع منع الأزمات والتعافي منها في صميم أعماله، بدعم البلدان كي يتسنى لها إدارة النزاعات ومخاطر الكوارث الطبيعية، وإعادة البناء بهدف توفير القدرة على استعادة الحيوية بعد انتهاء الأزمات. ويستند العمل في مجال التعافي من الأزمات إلى التقييم المشترك للاحتياجات، ويعمل البرنامج الإنمائي بمثابة جسر بين الجهود الإنسانية والجهود الإنمائية على الأجل الطويل. غير أنه، رغم اعتراف البرنامج الإنمائي في أولوياته الاستراتيجية بالصلات القائمة بين الحد من الفقر والتنمية المستدامة والحد من أخطار الكوارث، فإن هذه الاستراتيجيات لا تنفذ بشكل منهجي. وعلاوة على ذلك، ففي حين أن جزءا كبيرا من أعمال البرنامج الإنمائي في سياق التعافي بعد انتهاء الأزمات يركز على تلبية احتياجات الفقراء، ومساعدة الناس بإيجاد أسباب معيشة وفرص اقتصادية، لم ينجح البرنامج الإنمائي دائما في وضع استراتيجية للحد من الفقر مراعية للنزاعات.

٢٧ - النتيجة ١٣: في الكثير من الحالات لم يُبذل أي جهد منهجي لتحقيق أكبر فائدة ممكنة من المشاريع التجريبية الابتكارية والصغيرة التي تهدف إلى الحد من الفقر عن طريق توسيع نطاق تلك المشاريع - غالبا ما تضطلع مكاتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي القطرية بمشاريع ابتكارية في المراحل التنفيذية بوسعها أن تحدث أثرا كبيرا في الحد من الفقر والتنمية البشرية. ويندرج العديد من هذه المشاريع في حافظة الحد من الفقر ولكن حتى المشاريع التي تندرج في حافظات أخرى مثل الحوكمة الديمقراطية، والطاقة والبيئة، وإدارة الأزمات والتعافي منها قد تحدث أحيانا أثارا في الحد من الفقر أيضا. ولا تنجح كل هذه المشاريع في تحقيق أهدافها المباشرة، ولكن حتى في الحالات التي تتحقق فيها تلك الأهداف فإنه، نظرا إلى الحجم الصغير الذي تتسم به فإن الفائدة المباشرة المستمدة منها قد لا توفر دائما تبريرا للتكاليف الثابتة الناشئة عن ما يكرسه لها موظفو البرنامج الإنمائي من جهد ووقت. ومن الوسائل الرئيسية التي تكفل استخدام هذه الموارد الشحيحة بكفاءة قيام البرنامج الإنمائي بتسهيل محاکمها أو توسيع نطاقها بشكل أو بآخر، سواء بجهود البرنامج الإنمائي ذاته أو بجهود الوكالات الأخرى، بالتعاون مع البرنامج الإنمائي أو في غياب هذا التعاون. بيد أن البرنامج الإنمائي لا يقوم في الواقع ببذل ما يكفي من الجهود الكفيلة بتسهيل هذه العملية.

٢٨ - النتيجة ١٤: غالبا ما تتأثر الكفاءة بعدم إقامة صلات بناءة بين المبادرات المتخذة في المراحل التنفيذية والتمهيدية - تُستخدم الموارد المخصصة لأنشطة المراحل التنفيذية بأكبر قدر من الكفاءة عندما ترتبط بمشاريع المستوى الكلي، ومن ثم يتسنى استغلال أوجه التآزر المحتملة بين المستويين الكلي والجزئي، أو عندما تُستخدم الدروس المستفادة منها في توفير

المعلومات اللازمة لأطر السياسات ووضع المشاريع على المستوى الكلي. وقد يكون من المهم في هذا الصدد تجربة النهج من أجل التأثير في السياسات. ونجح البرنامج الإنمائي أحيانا في إقامة نوع من الصلات المنتجة بين المستوى الجزئي والمستوى الكلي، ولكن غالبية أنشطة المراحل التنفيذية يُضطلع بها كمشاريع قائمة بذاتها دون أي صلة جدية مع مشاريع المستوى الكلي.

٢٩ - النتيجة ١٥: أدت قدرة البرنامج الإنمائي على ترسيخ مفهوم التنمية البشرية في الخطاب الوطني إلى زيادة فرص استدامة النتائج التي يُسهم في تحقيقها في مجال الحد من الفقر - حسب ما سبق الإشارة إليه، نجح البرنامج الإنمائي نجحها باهرا في ترسيخ جدول أعمال التنمية البشرية في الخطاب الوطني في معظم البلدان المستفيدة من برامج، وساعد ذلك على تحسين استدامة الجهود التي يبذلها في مجال الحد من الفقر. أما معرفة ما إذا كان سيستمر تنفيذ استراتيجيات الحد من الفقر بشكل جدي، استنادا إلى إسهامات البرنامج الإنمائي، فتوقف بدرجة كبيرة على القيام على الصعيد الوطني باعتناق المبدأ الذي مفاده أن الاستراتيجيات الإنمائية ينبغي أن تمنح الأولوية للتنمية البشرية الشاملة وليس مجرد الازدهار المادي إجمالا.

٣٠ - النتيجة ١٦: جرى أيضا تعزيز الاستدامة في البلدان التي نجح فيها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تحسين القدرة الوطنية على رسم سياسات لصالح الفقراء - لا تتوفر كثيرا، مع ذلك، الأدلة على تحسين الاستدامة في القدرات الوطنية، لا سيما في البلدان التي تكون فيها القدرات الموجودة هي أضعف العناصر. ويبذل البرنامج الإنمائي جهدا كبيرا بهدف دعم تنمية القدرات وتشجيع تولي زمام الأمور على الصعيد الوطني في جميع جوانب العمل المتعلق بالحد من الفقر. وعلى الرغم من وجود أمثلة واضحة تم فيها تهيئة قدرات مفيدة في مجالات بالغة الأهمية بالنسبة للحد من الفقر، فإن احتمال الاستدامة غير قائم في الكثير من الأحيان.

رابعا - استنتاجات

٣١ - الاستنتاج ١: أسهم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إسهاما مهما في الجهود الوطنية الرامية إلى وضع سياسات لصالح الفقراء في معظم البلدان المستفيدة من البرامج التي يعمل فيها. وساعد على وجه الخصوص على تعزيز البيئة التي تتواءم مع رسم سياسات لصالح الفقراء، ولا يزال هذا النوع من الدعم يشكل موطن قوة نسبية للمنظمة في العديد من البلدان ولا تزال ثمة حاجة إلى بذل الجهود الكفيلة بتحليل التحديات وتعزيز

النُهُج الكفيلة بتنمية القدرات بهدف ضمان استدامة النتائج التي يسهم البرنامج الإنمائي في تحقيقها.

٣٢ - إن جزءاً كبيراً من أنشطة البرنامج الإنمائي في المراحل التمهيديّة التي تأخذ عادة شكل الدعوة وإسداء المشورة بشأن السياسات، يتوافق عموماً مع الأولوية القصوى التي يوليها إلى الحد من الفقر. غير أن البرنامج الإنمائي لا يتحكم تماماً في المدى الذي يتسنى له فيه إبراز سعيه نحو تنفيذ أولوياته الذاتية في الأهداف الإنمائية للبلد المعني. إذ إن الاقتناع الإيديولوجي لدى الحكومة التي تتولى السلطة، وتأثير الشركاء الإنمائيين الآخرين، والدور الذي يؤديه المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية تعمل جميعاً معاً، على صياغة الأهداف والأولويات التي تعتمد عليها الحكومات الوطنية، وإن كان ذلك لا يتم دائماً في اتساق بين بعضها بعضاً. ونظراً إلى أن دور البرنامج الإنمائي ليس سوى واحد من هذه التأثيرات التي لا تحصى، فإن ما حققه من تأثير في صياغة الأولويات المعلنة على الأقل التي وضعتها الحكومات الوطنية في جميع أنحاء العالم يستحق بالغ الثناء.

٣٣ - وفيما يتعلق بحجم الموارد المالية التي يسهم بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مباشرة، فإنه ليس بأي حال من الأحوال واحداً من الجهات المانحة الرئيسية في معظم البلدان. بيد أن حجم تأثير البرنامج الإنمائي، في الغالبية العظمى من الحالات، أكبر كثيراً من حجم الأموال التي يوفرها. ويعود ذلك جزئياً إلى الدور القيادي الذي يؤديه أحياناً في الجهود الوطنية الرامية إلى دعم تنسيق المساعدة، وجزئياً إلى السمعة التي اكتسبها كشريك في التنمية محامد وموثوق به ومستعد لتقديم المساعدة دون فرض شروط صارمة. واستغل البرنامج بشكل جيد ما اكتسبه من ثقة واطمئنان في هذه العملية بالتأثير في الخطاب الوطني بشأن الأهداف الإنمائية لصالح صورة مهمته الذاتية.

٣٤ - وفي بعض الحالات، وصلت آراء وسياسات معينة يدعو إليها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى وثائق السياسة الوطنية، مثل ورقات استراتيجية الحد من الفقر والخطط الإنمائية الوطنية. غير أن الإسهام المقدم من البرنامج الإنمائي، بشكل عام، لم يتخذ شكلاً يوحى كثيراً بمشورة معينة بشأن السياسات بل بشأن تهيئة بيئة مناسبة تمكن الحكومات الوطنية من اعتماد وتنفيذ سياسات مراعية للفقراء. وتمثل إحدى الاستراتيجيات الرئيسية التي اتبعتها البرنامج الإنمائي لتهيئة هذه البيئة الموازية في التوعية بالأهمية المحورية للحد من الفقر من خلال جميع منشوراته وحواره مع أصحاب المصلحة على الصعيد الوطني داخل الحكومة وخارجها. إن منشورات مثل تقارير التنمية البشرية الوطنية وتقارير الأهداف الإنمائية للألفية والحلقات الدراسية وحلقات العمل المنظمة بشأنها أدت دوراً كبيراً في تكوين هذا الوعي.

٣٥ - ويتمثل جزء آخر من الاستراتيجية في دعم الجهود الوطنية الرامية إلى تنمية القدرات على وضع سياسات لصالح الفقراء. وثمة عدة طرق يقوم بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتقديم هذا الدعم، كالمشاركة بنشاط في عمليات التخطيط التي تقوم بها الحكومات (مثل إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر والخطة الإنمائية الوطنية)، أدت إلى تيسير نقل المعارف، وتعزيز قدرات النظم الإحصائية الوطنية على جمع وإبلاغ بيانات عن الأبعاد المتعددة للفقر البشري، وتنظيم دورات تدريبية للمسؤولين المعنيين، وفي بعض الحالات، بتيسير حساب تكلفة الأهداف الإنمائية للألفية. وساعد إطار التعجيل بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية العديد من البلدان في جهودها الرامية إلى مواجهة التحديات المتعلقة بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

٣٦ - الاستنتاج ٢: غالبا ما تكون أنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الصعيد القطري غير مترابطة، حيث يتم ترسيخ الالتزام المطلق بالحد من الفقر في استراتيجيات البرنامج الإنمائي. وليست البرامج والمشاريع التابعة للبرنامج الإنمائي في جميع مجالات تركيزه مصممة دائما بطريقة متسقة حول تغليب صريح لمصالح الفقراء.

٣٧ - ولا يزال الحد من الفقر يشكل مجال التركيز الأساسي لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والهدف الرئيسي لعمله. ويحظى الحد من الفقر بالأولوية على مستوى التخطيط الاستراتيجي ولدى المجلس التنفيذي. بيد أن التركيز على الحد من الفقر يضمن في الكثير من الأحيان لدى وصوله إلى المستوى القطري. ومن ثم، فرغم أن الحد من الفقر يشكل الأولوية القصوى لدى البرنامج الإنمائي، فإن جزءا كبيرا من الأنشطة التي يضطلع بها على المستوى القطري، وطريقة اضطلاعها بهذه الأنشطة، لا يتفقان وهذه الأولوية. إذ إن العديد من هذه الأنشطة لا تربطها بالفقر إلا صلات بعيدة، إن كانت ترتبط به أصلا. ومن أمثلة ذلك ضبط الحدود، والمساعدة على كتابة التقارير عن مدى امتثال البلد المعني للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، وإسداء المشورة بشأن الجوانب الغامضة في مجال الترويج للتجارة، وما إلى ذلك.

٣٨ - وحتى الأنشطة المضطلع بها ضمن حافظة الحد من الفقر لا تنطوي دائما على قدر كاف من تغليب مصالح الفقراء. وينطبق ذلك بشكل خاص على المشاريع ذات الصلة بالتجارة الدولية وتنمية القطاع الخاص. فمعظم المشاريع المضطلع بها في هذه المجالات تقوم ضمنا على نهج السريان البطيء وهي الفكرة القائلة بأن فوائد أي جانب من جوانب تعميم توسيع نطاق التجارة وأنشطة القطاع الخاص ستسري نوعا ما ببطء إلى الفقراء عن طريق زيادة فرص العمل. والمشكلة في هذا النهج أن عملية السريان البطيء لن تنجح على الإطلاق

وأن أثرها سيكون محدودا. ومن ثم، فإن الوكالة التي أعلنت الحد من الفقر صراحة كأولويتها القصوى ينبغي لها ألا تكتفي بالمكاسب التي يمكن تحقيقها عن طريق عملية السريان البطيء، إذ إن أولويتها تتطلب منها السعي إلى تحقيق أكبر قدر من المكاسب لصالح الفقراء بأن تحاول بشكل صريح تغليب مصالح الفقراء بشكل بارز في كل ما تقوم به. ولا يعني ذلك أن البرمجة ينبغي ألا توجه سوى لصالح الفقراء، بل يعني أن البرامج والمشاريع ينبغي أن تولي اهتماما خاصا بما تحدثه من آثار لصالح الفقراء.

٣٩ - ومعظم الأنشطة التي يضطلع بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تنطوي فعلا على إمكانات النهوض بقضية الحد من الفقر بطريقة أو بأخرى، ولكن هذه الإمكانيات لا تتحقق بالقدر الكافي. وينطبق ذلك بصفة خاصة على الأنشطة التي تدخل ضمن مجالات التركيز غير المجال المتعلق بالحد من الفقر. فالأنشطة التي تنتمي إلى مجال الحوكمة الديمقراطية مثلا، يمكن الاضطلاع بها مبدئيا بحيث لا تقتصر على تحسين هيكل الحوكمة ونوعيتها فحسب بل تؤدي أيضا إلى إيجاد استحقاقات للأشخاص، لا سيما الفئات الفقيرة والمهمشة، وتعزز توفير الخدمات بطريقة مواتية للفقراء. وبالمثل، هناك مجال واسع في ميدان البيئة لإيجاد تغليب واسع لمصالح الفقراء من خلال دمج الشواغل المتعلقة بحماية البيئة مع ضرورات دعم أسباب معيشة الفقراء، وفي كل واحد من هذه المجالات، يمكن صياغة البرامج بطريقة تكفل النهوض بأهداف الحد من الفقر إلى جانب الهدف المواضيعي المحدد، من خلال ربط الحوكمة بتوفير الخدمات بطريقة مواتية للفقراء، والبيئة ومنع الأزمات بدعم أسباب المعيشة، وهلم جرا.

٤٠ - وإلى حد ما، يقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بذلك - بقدر أكبر في مجموعة البيئة منه في أي مجموعة أخرى - إلا أنه لا يفعل ذلك بدرجة كافية من الاتساق أو القوة. والأهم من ذلك أنه أيا كان التوجه المناصر للفقراء المعطى لهذه الأنشطة فإنه يظل عادة يقتصر على مجال التركيز المعين، مع عدم بذل جهد جاد لتنسيق الأنشطة في شتى مجالات التركيز، بغية الاستفادة من أوجه التآزر المحتملة بين مختلف أنواع المبادرات. ومثلما لوحظ بصورة صائبة في تقييم أجري مؤخرا للصلة بين الفقر والبيئة في مبادرات البرنامج الإنمائي، يقتصر اعتراف البرنامج الإنمائي بهذه الصلة بالدرجة الأولى على فهم مؤداه أن البيئة تؤثر في الفقر؛ أما وجود علاقة سببية عكسية، من الفقر إلى البيئة، فهو وإن كان مسلما به نظريا إلا أنه لا يتجلى غالبا في أنشطته الفعلية على الصعيد القطري^(١). ولا يمكن ضمان الاستغلال البناء لهذه العلاقات السببية الثنائية الاتجاه إلا باتباع نهج متكامل في شتى مجالات التركيز. وفي حين توجد أمثلة منفردة استحدثت فيها البرنامج الإنمائي، بخيال خصب، توجهها للحد من الفقر في برامج المتعلقة بالحوكمة والبيئة والبرامج المتصلة بالأزمات، فإن الصورة الأعم هي صورة الفرص الضائعة.

٤١ - الاستنتاج ٣: يتقوض بصورة خطيرة إسهام مبادرات البرنامج الإنمائي في النتائج على الصعيد الوطني في مجال الحد من الفقر نتيجة عدم وجود دعم كافٍ للتعليم من مبادراته بشأن ما يصلح وسبب صلاحه. ويرجع ذلك بدوره، بدرجة كبيرة، إلى عدم وجود هيكل حوافز يشجع القيام بصورة منهجية بجمع الأدلة على التغيرات الفعلية التي تحدث في حياة الأشخاص نتيجة للمبادرات ورصد تلك التغيرات وتقييمها.

٤٢ - الطريقة الوحيدة التي يمكن بها لمنظمة مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لا تسهم بموارد مالية كبيرة في الجهود الإنمائية الوطنية، أن تحدث تأثيراً كبيراً ومستداماً في الحد من الفقر هي الإسهام بالمعارف، التي يمكن للآخرين من ذوي الموارد الأكبر أن يستفيدوا منها. ويقوم البرنامج الإنمائي إلى حد ما بذلك، بقيامه على سبيل المثال بنشر منتجات معرفية عالمية ساعدت على تعميم مفاهيم في هذا الصدد، من قبيل التنمية البشرية، والصلة بين الفقر والبيئة، وما إلى ذلك. وتقوم المكاتب القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي هي نفسها أيضاً باستحداث منتجات معرفية قيّمة، مثل التقارير الوطنية للتنمية البشرية، والإحصاءات المتصلة بالأهداف الإنمائية للألفية والتنمية البشرية. إلا أن أداء البرنامج الإنمائي ككل يتسم بالضعف فيما يتعلق بتوفير الدعم لشركائه على الصعيد الوطني من أجل استخلاص واستخدام المعارف القائمة على الدروس التي يمكن نظرياً تعلمها من مبادراته في مجالي المشاريع والسياسات. ويمثل هذا الضعف في استخلاص المعارف من تجاربها الذاتية - على سبيل المثال من الاستخدام الفعال للتقييمات - أحد العوامل الرئيسية التي تحول دون خلق أوجه تآزر بين المبادرات في شتى مجالات التركيز، وصياغة روابط بناءة بين أنشطة المرحلتين التنفيذية والتمهيدية، وإتاحة التكيف الناجح وتوسيع نطاق التجارب المبتكرة.

٤٣ - ويمكن أن يُعزى الافتقار إلى التعليم على المستوى القطري في بعض الحالات إلى سرعة معدل تبديل الموظفين في المكاتب القطرية، مما يؤدي إلى فقدان الذاكرة المؤسسية. والمشكلة في جوهرها أكبر بكثير من ذلك - فنثقافة التعلم بشأن ما يصلح ولماذا يصلح ولمن يصلح إما ضعيفة أو غير موجودة في معظم المكاتب القطرية. ويفضي ضعف التعلم على الصعيد القطري إلى ضعف التعلم في شتى البلدان، وكذلك على الصعيدين الإقليمي والعالمي. وثمة غرابة في ذلك، نظراً إلى أن البرنامج الإنمائي من المفترض أن يكون منظمة موجهة نحو تحقيق النتائج وقائمة على المعرفة، وتمثل عمليات جمع النتائج ورصدها وتقييمها بصورة منهجية البنات الأساسية اللازمة لبناء منتجات معرفية تقوم على الخبرة. ويعزى ضعف البرنامج الإنمائي مع ذلك في مجال التعلم إلى عاملين رئيسيين (على النحو الذي حدده العديد من التقييمات).

٤٤ - أولاً، كثيراً ما تتحدد النتائج من حيث المدخلات أو النواتج، وليس على أساس النتائج النهائية من حيث التأثير في الفقر بأبعاده المتعددة. ونتيجة لذلك، لا تتولد معلومات كافية عن النتائج ذات الصلة يكون من شأنها مساعدة البرنامج الإنمائي على معرفة ما يصلح وما لا يصلح في مجال الحد من الفقر في سياقات معينة. وثانياً، تفتقر أي معلومات موجودة بشأن النتائج إلى المنهجية، ولا تصفى في أشكال يمكن للآخرين، داخل البرنامج الإنمائي وخارجه أيضاً، استخدامها لاحقاً في وضع برامج جديدة وأكثر فعالية في مجال الحد من الفقر. وفي الوقت نفسه، تزداد تكاليف المعاملات المرتبطة حتماً بالتعلم نتيجة لميل البرامج القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي إلى القيام بمهام عديدة في وقت واحد.

٤٥ - ومن المرغوب تحقيق التكامل ليس فقط في شتى الحواظ وإنما بين أنشطة المرحلتين التنفيذية والتمهيدية داخل الحواظ وفيما بينها. والمسألة المهمة بحق هنا ليست التوازن بين أنشطة المرحلتين التنفيذية والتمهيدية بقدر ما هي التكامل بينها. وعلى سبيل المثال، يمكن أن تكون من المسائل المهمة ما إذا كان قد تبين أن طريقة معينة لإيصال الخدمات، تخدم مصالح الفقراء بفعالية في تجارب المرحلة التنفيذية، قد أفادت عملية رسم السياسة على المستوى الكلي فيما يتعلق بالحوكمة المحلية من أجل تحسين إيصال الخدمات. وعموماً، المقصد هو أنه إذا اضطلع بأنشطة المرحلة التنفيذية كمبادرات مستقلة، دون القيام بمحاولة جادة لتطبيق الدروس المستفادة، بدءاً من الأسس وانتهاء بصياغة السياسات على المستويات الأعلى، فإنه يترتب على ذلك ضياع فرصة تعظيم التأثير الذي تحدثه تلك المبادرات. ومن المؤسف أن ذلك يحدث بصورة متواترة إلى حد ما في أنشطة المرحلة التنفيذية التي يقوم بها البرنامج الإنمائي. وتوجد استثناءات ملحوظة تتمثل في الحالات التي جرى فيها بصورة مثمرة استخدام الخبرة الأساسية في صياغة سياسات على مستويات أعلى تخدم مصالح الفقراء، إلا أن البرنامج الإنمائي في حاجة بوجه عام لأن يولي اهتماماً أكبر بذلك الجانب.

٤٦ - وثمة جانب آخر من مبادرات المرحلة التنفيذية سيؤدي إنباء اهتمام أكبر به إلى تحقيق مكاسب وفيرة. ويتعلق هذا الجانب بزيادة احتمالات تطوير المشاريع المبتكرة الناجحة وتوسيع نطاقها. ومن المسلم به على نطاق واسع، بما في ذلك داخل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نفسه، أنه مهما تكن درجة نجاح كل مشروع على حدة، فإن تأثيرها في الفقر لن يعدو أن يكون عابراً إذا لم تخلف وراءها أي إرث عقب الانتهاء منها. وتتمثل إحدى أفضل وسائل كفاءة ترك إرث جيد، والاستفادة من موارد البرنامج الإنمائي المحدودة، في هئية الأوضاع التي تفضي إلى توسيع نطاق المشاريع المبتكرة. وليس ثمة حاجة لأن تنفذ عملية توسيع النطاق من خلال مشاريع البرنامج الإنمائي؛ بل إن البرنامج الإنمائي ليس في حاجة فعلية لأن يشارك بصورة مباشرة في المبادرات اللاحقة، وإن كان يلزمه بذل ما في وسعه

لتيسير العملية - عن طريق مساعدة الشركاء على الصعيد الوطني على استخلاص الدروس المستفادة، وعن طريق نقل المعرفة إلى الآخرين في صورة قابلة للاستخدام، والسعي النشط إلى التواصل مع الجهات الفاعلة الراغبة في تحمل مسؤولية تطبيق الدروس على نطاق أوسع، والقادرة على ذلك. ومن المؤسف أن البرنامج الإنمائي لا يؤدي هذه المهمة بصورة جيدة جدا، مما يترتب عليه اختفاء عدد كبير من أنشطته المبتكرة دون أن تترك إرثا وراءها. وسيؤدي إيلاء البرنامج الإنمائي اهتماما أكبر بهذا الجانب إلى المساعدة على تعظيم تأثير مبادراته في مجال الحد من الفقر.

٤٧ - وينبغي الإشادة بالعمل الجاري الذي يقوم به برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دعما لتوسيع نطاق المبادرات، إلا أن عامل التعلم لا غنى عنه للنجاح. وثمة ضرورة لا غنى عنها لتعلم ما يصلح وسبب صلاحه ولمن يصلح. بيد أنه لكي يتسنى تحقيق نتائج ناجحة من توسيع نطاق الأنشطة الناجحة، فإنه لا غنى عن تحديد عوامل السياق أيضا، ذلك أن "الممارسة الفضلى" يمكن ألا تكون فضلى في جميع السياقات. وغالبا ما يقتضي التعلم الناجح تغييرا في العقلية حيثما يكون الهدف هو التعلم وليس المساهمة الإنمائية نفسها. وفي الوقت نفسه، يتعين القضاء على الخوف من الفشل، نظرا إلى أن التعلم من الفشل أمر في غاية الأهمية. ويتطلب ذلك أيضا قدرا أكبر بكثير من الالتزام بالتقييم، لا في المكاتب القطرية فحسب وإنما في مكاتب المقر أيضا.

خامسا - التوصيات

٤٨ - التوصية ١: ينبغي أن يصوغ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي صلات أقوى مع أصحاب المصلحة على الصعيد الوطني، لا سيما المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية، حتى يكفل أن تؤثر الأفكار والدروس التي ينشرها من خلال وثائقه الرئيسية، مثل التقارير الوطنية للتنمية البشرية والتقارير المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية، في برنامج عمل السياسات على الصعيد الوطني.

٤٩ - في حين أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حقق نجاحا كبيرا في دمج قضية الحد من الفقر والتنمية البشرية في الخطاب الوطني لدى البلدان، فقد كان نجاحه أقل بكثير في كفالة الدمج الفعلي للأفكار والسياسات التي ينشرها، من خلال التقارير الوطنية للتنمية البشرية والتقارير المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية مثلا، في السياسات المموسة التي تعتمدها الحكومات الوطنية. ويتفق ذلك إلى حد ما مع التوقعات لأن البرنامج الإنمائي، بحكم كونه شريكا في التنمية، لا يملك سوي تأثيرا محدودا في عملية صنع السياسة، التي تعتمد على عوامل كثيرة تخرج عن سيطرته. إلا أنه لا يمكن قبول ذلك كعذر للرضا بالوضع الراهن،

لأن الأفكار لا قيمة لها ما لم توضع موضع التنفيذ. ومع التسليم بوجود حدود لما يمكن أن يفعله البرنامج الإنمائي، فإنه ينبغي أن يبذل جهوداً أكبر للتأثير في صنع السياسات، باستخدام ما يتمتع به من سمعة طيبة والاستفادة منها في معظم البلدان باعتباره شريك التنمية الذي يتمتع بأكثر قدر من الثقة والحيادية. ولهذا الغرض، يتعين أن يبني البرنامج الإنمائي شراكات أقوى مع أصحاب المصلحة على الصعيد الوطني، مثل المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية، لأن المناقشات والحوار والحملات التي تجريها الجهات الوطنية، وليست المناصرة من الجهات الخارجية، هي التي تقوم في المحصلة بتشكيل السياسات الوطنية. وينبغي أن يبني البرنامج الإنمائي جسوراً معهم ليس فقط بإشراكهم في بعض أنشطته، مثل إعداد التقارير الوطنية للتنمية البشرية والتقارير المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية، وهو ما يقوم به في الوقت الراهن بدرجة ما، وإنما أيضاً بمحاولة تزويدهم بالمدخلات والتمكين لهم بسبل تكون أكثر فعالية في سياقات معينة.

٥٠ - التوصية ٢: ينبغي أن تصمّم البرامج والمشاريع التي يضطلع بها البرنامج الإنمائي بحيث تغلب بصورة صريحة مصالح الفقراء، مع السعي الدائم إلى إضافة عناصر محددة يكون من شأنها تعزيز احتمالات استفادة الفقراء منها بدرجة أكبر من استفادتهم من مبادرات التنمية العامة. أما الأنشطة التي يتعذر تنفيذها بتركيز صريح على مراعاة مصالح الفقراء فإنه ينبغي إبقاؤها ضمن الحدود الدنيا والامتناع عن تنفيذها إلا إذا استرشدت بمبادئ توجيهية صارمة وكان هدفها الاستراتيجي الاستفادة من الموارد وكفالة تحقق السمعة الطيبة التي يحتاج إليها البرنامج الإنمائي من أجل إحراز تقدم في مهمته المتمثلة في القضاء على الفقر.

٥١ - في أي نشاط يقوم به برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يرحح أن تتحقق بعض المنافع للفقراء، حتى إذا لم ينجز شيء خاص يعود على الفقراء كمستفيدين بامتيازات معينة. ولكن إذا كان ذلك هو كل ما يهدف البرنامج الإنمائي إلى تحقيقه، فمعنى ذلك أنه لا يأخذ أولوية الحد من الفقر على محمل الجد. فاحترام البرنامج الإنمائي لهذه الأولوية يقتضي منه أن يحاول بوعي في كل ما يفعله دمج عناصر محددة من شأنها أن تكفل استفادة الفقراء بصورة أكبر من غيرهم من المنافع المتدفقة من مبادراته، أي يتعين أن تتضمن أنشطته تغليب مصالح الفقراء. وينبغي أن يكون ذلك التغليب المتعمد لمصالح الفقراء، في كل نشاط يقوم به البرنامج الإنمائي، شاغلاً عاماً في جميع مبادراته. ولضمان زيادة التركيز على هذا المجال، ينبغي تبيان مؤشرات النجاح في مجال الحد من الفقر بصورة صريحة في جميع وثائق مشاريعه، على نحو يبين بدقة الطريقة التي سينفذ بها تغليب مصالح الفقراء في السياق المحدد وطريقة رصد وتقييم مدى إسهامه في الحد من الفقر. وسيتيح ذلك للبرنامج الإنمائي قياس ما يحدته

من تأثير بصورة أفضل على جميع المستويات، وتوفير أساس أدق لتقييم مدى تأثيره في المساعدة على الحد من الفقر على مستوى المستفيدين. وسيساعد هذا النهج أيضا البرنامج الإنمائي على تحسين نظم الرصد والتقييم الذاتية التي يعمل بها.

٥٢ - يشمل العديد من البرامج القطرية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي مجموعة فرعية من الأنشطة لا تربطها صلة وثيقة بالفقر، إن كانت تربطها به صلة من الأساس. إن منظمة عُهد إليها بمهمة الحد من الفقر باعتبارها في صدارة أولوياتها يثير ذلك القلق إزاء كيفية توجيه الموارد فيها. واحتج البرنامج الإنمائي في دفاعه بأنه اضطر غالبا إلى الاضطلاع بأنشطة لا تغلب مصالح الفقراء من أجل تعزيز موارده الأساسية غير الكافية، والاستعانة بتلك الأنشطة لمساعدته على التماس التمويل من وكالات قد لا يعد الحد من الفقر شاغلها الرئيسي. وينبغي أيضا فهم حجة البرنامج الإنمائي في سياق قيامه بذلك من أجل الحفاظ على سمعته الحسنة لدى الحكومات الوطنية، التي كثيرا ما تناشده بوصفه شريك الملاذ الأخير في المجال الإنمائي للقيام بمجموعة من المهام لا ترغب الوكالات الأخرى في الاضطلاع بها. وفي حين تنطوي هذه الحجة على شيء من الصواب، فإنه قد يكون من المقبول، في حدود ذلك، إدراج بعض الأنشطة ذات الأغراض العامة التي ليس لها صلة مباشرة بالفقر، بيد أن الأثر الناشئ عن ذلك، في الواقع، هو أن العديد من أنشطة البرنامج الإنمائي لم تسفر عن نتائج وثيقة الصلة بالفقر على مر السنين. وهذا يعني أنه قد يتعين التفكير فيما إذا كان البرنامج الإنمائي مستمرا في طرح نفسه كمؤسسة لمعالجة الفقر في المقام الأول. وما لم يتغير ذلك الوضع ينبغي، على الفور، تنفيذ الحد الأدنى من هذه الأنشطة، والاضطلاع بها في إطار مبادئ توجيهية صارمة تحدد نسبة الموظفين والموارد الأخرى الثابتة التي يمكن أن تخصص لهذه الأنشطة، بحيث لا يتم المساس بالمهمة الأساسية التي يضطلع بها البرنامج الإنمائي.

٥٣ - وبالإضافة إلى الإصلاحات التكنوقراطية، ثمة حاجة إلى إحداث تغيير في نمط التفكير يكمل ما سبق ذكره. وحسب المبين في الفصل الثاني، فإن الخطة الاستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣ صريحة تماما في الإقرار بأن كل مجال من مجالات التركيز يمكن أن يسهم في الحد من الفقر، وينبغي أن يسهم في ذلك. وفي بعض المكاتب القطرية، لا يتجلى هذا الإقرار في كثير من أعمال البرنامج الإنمائي، والسبب في ذلك وجود مجموعة منفصلة معنية بالحد من الفقر. إذ إن الفقر يتعين أن يكون شاغل الجميع، ويجب أن يرر كل مجال من مجالات التركيز مسبقا الأنشطة التي يضطلع بها من خلال تحديد ما يمكن أن يسهم به في الحد من الفقر، وأن يقوم بتقييم أدائه لاحقا من خلال استخدام الإسهام الملحوظ في هذا الصدد كأحد معايير التقييم. وفي بعض الحالات، قد يجد وجود المجموعة المعنية بالفقر من حوافز ودوافع إدماج الشواغل المتعلقة بالفقر في المبادرات المتخذة عن طريق

محاولة إقناع الموظفين العاملين في مجالات التركيز الأخرى بالفكرة القائلة إن الاهتمام بالفقر هو شأن جهات أخرى. وثمة حاجة إلى أن تتصدى المكاتب القطرية للتحدّي المتمثل في القضاء على تجزئة أنشطة الحد من الفقر، مع ضمان توافر القدرات اللازمة لتيسير تغليب مصالح الفقراء في جميع الأنشطة.

٥٤ - التوصية ٣: ينبغي للمكاتب القطرية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن تعزز الجهود الرامية إلى إيجاد تكامل أكثر فعالية بين المجموعات المواضيعية، وشراكات أقوى مع وكالات الأمم المتحدة، ولا سيما من حيث كفاءة زيادة التركيز على أبعاد الفقر غير المتصلة بالدخل.

٥٥ - يمكن في كثير من الأحيان أن تكون المبادرات التي يضطلع بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجالات أسباب المعيشة، والحوكمة، والبيئة، ومنع الأزمات والتعافي منها مكتملة لبعضها البعض، بيد أن البرنامج الإنمائي لا يستغل أوجه التكامل بينها استغلالاً كاملاً. وستتوافر أمام الاستراتيجيات الرامية إلى تحسين أسباب المعيشة فرصة أفضل للنجاح إذا ما أُدمجت في نظام حكم يمكن للناس ويخلق استحقاقات يمكنهم الدفاع عنها من خلال المشاركة في عمليات الحكم. ومن ناحية أخرى، فإن الجهود الرامية إلى تحسين نظام الحكم المحلي ستكون أمامها فرصة أفضل للنجاح إذا اقتنع الناس بأن تحسين الحكم من شأنه أن يسهم بصورة إيجابية في تحسين حياتهم وسبل رزقهم. وثمة أوجه تكامل ماثلة متبادلة بين جميع مجالات التركيز. وفي الواقع، قد تمتد أوجه التآزر المحتملة إلى أبعد من ذلك بحيث تشمل أكثر من مجالين من مجالات التركيز. وعلى سبيل المثال، يمكن تعزيز الجهود الرامية إلى الجمع بين حماية البيئة وتوفير أسباب المعيشة المستدامة من خلال ربطها بتعزيز الحكم المحلي القائم على المشاركة. ويحقق البرنامج الإنمائي، في ممارسته الحالية، في استغلال هذا التآزر استغلالاً كاملاً نظراً إلى أن تلك الممارسة ما زالت تقريباً تقتصر بصورة ضيقة للغاية على مجالات التركيز المرتبطة بها. ويتعين بذل جهود أكبر لتوحيد الأنشطة فيما بين مجالات التركيز، بحيث يمكن حشد إمكانات الحد من الفقر في جميع المجالات بغية التوصل إلى نتائج أكبر من مجموع الأجزاء.

٥٦ - ونظراً إلى أن منظمة العمل الدولية مكلفة تحديداً بتعزيز قضية العمالة ومعايير العمل، وأن بعد الفقر المتصل بالدخل يعتمد بشكل حاسم على إيجاد فرص العمل المنتج أمام الفقراء، فإنه يبدو من المنطقي افتراض أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية سيكونان "رفيقي سلاح" في الكفاح ضد الفقر. ويوجد في الواقع قدر كبير من التعاون بين المنظمتين، على الصعيدين العالمي والإقليمي (حسب المبين في الاستنتاجات)، ولكن الواضح

أن البرامج القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي يشوبها الضعف فيما يتعلق ببناء الشراكات مع منظمة العمل الدولية. ولا بد من بذل جهود جادة لمعالجة هذا الضعف، بما في ذلك بناء شراكات جديدة وتوسيع نطاق الشراكات القائمة، كذلك التي تنشأ في حالات ما بعد انتهاء الصراعات. ومن الممكن إنشاء آلية تمويل من قبيل صندوق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية تمكن البرنامج الإنمائي ومنظمة العمل الدولية من الاضطلاع بمبادرات مشتركة دعماً للنمو المرتكز على كثافة اليد العاملة. وفيما يتعلق بأبعاد الفقر غير المتصلة بالدخل، سيكون الحلفاء الطبيعيون للبرنامج الإنمائي هم وكالات الأمم المتحدة من قبيل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الصحة العالمية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة، حيث سيعملون معاً في مجالات التعليم والصحة والتمكين للمرأة والعمل التطوعي. بيد أنه في الممارسة العملية لا يوجد في كثير من الأحيان سوى القليل جداً من التعاون بين البرنامج الإنمائي وكل من اليونيسيف ومنظمة الصحة العالمية على أرض الواقع، استناداً إلى حجة تقسيم العمل في العادة. ومع ذلك، إذا ما أراد البرنامج الإنمائي أن يأخذ على محمل الجد الطابع المتعدد الأبعاد للفقر، فليس بوسعها أن يتغاضى عن أبعاد الفقر غير المتصلة بالدخل، استناداً إلى أن الوكالات الأخرى تتعامل معها. ومن بين جميع وكالات الأمم المتحدة، يعتبر البرنامج الإنمائي حالة فريدة من حيث إنه تناط به مهمة التعامل مع الفقر البشري بجميع أبعاده. وعلى هذا الأساس فإنه ملتزم ببناء شراكات قوية مع جميع الوكالات الأخرى التي تتعامل مع بعض الأبعاد المحددة للفقر.

٥٧ - التوصية ٤: ينبغي القيام بأنشطة المرحلة التنفيذية، في معظمها، في ظل هدف استراتيجي صريح يتمثل في الإسهام في تحقيق شيء أكبر مما يمكن أن يقدمه كل نشاط على حدة، عن طريق تعلم الدروس من أجل التوسع في إسداء المشورة ذات الصلة بالحد من الفقر في مرحلة وضع السياسات أو توفير المعلومات اللازمة في هذا الصدد. وينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يدمج في نظامه الخاص بتقييم الأداء، سواء بالنسبة لموظفيه أو أنشطته، أحكاماً خاصة تحدد بشكل صريح وسائل التعلم الرسمي وحوافزه بحيث يستفيد البرنامج الإنمائي، في كل ما يقوم به، من الدروس المستخلصة من حالات النجاح والإخفاق التي يواجهها فيما يضطلع به من أنشطة، سواء في شتى المحافظات أو على مدار الزمن.

٥٨ - وهناك نقاش دائر داخل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن نوعية التوازن الصحيح بين أنشطة المرحلتين التمهيديّة والتنفيذية، وكان هناك اتجاه في السنوات الأخيرة نحو ترجيح كفة أنشطة المرحلة التمهيديّة. وفي حين أن هذا الاتجاه قد يكون له ما يبرره، يظل هناك سؤال مطروح بشأن نوعية الغرض المفترض أن تؤديه أنشطة المرحلة التنفيذية، في نطاق

الجهود المبذولة للاضطلاع بها. وسوف تستهدف أنشطة المرحلة التنفيذية، بحكم طبيعتها بشكل عام، فئات معينة من السكان. وحتى إذا نجحت تلك الأنشطة في تحقيق الفوائد المرجوة للسكان المعنيين، فإن تأثير هذه الأنشطة وحدها في الفقر سيكون حتما ضئيلا على المستوى الكلي لأن عدد السكان المعنيين سيندر أن يكون كبيرا بدرجة تكفي لإحداث فارق ملحوظ في المشهد الأكبر. وبوجه عام، تتمثل الطريقة الوحيدة التي يمكن من خلالها لهذه الأنشطة أن تحدث تأثيرا أكبر في الاستعانة بالدروس المستفادة منها - أي من حالات النجاح والفشل - بشكل منهجي في توسيع نطاق المبادرات بشكل أكثر فعالية، بحيث تشمل قطاعا أكبر من السكان، أو توفير المعلومات اللازمة لإسداء المشورة في مرحلة رسم السياسات على مستوى المراحل التمهيديّة.

٥٩ - ويشكل عدم التعلم من الدروس عائقا خطيرا أمام الاستفادة إلى أقصى حد من إسهام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الحد من الفقر، أو أمام أي هدف آخر يتعلق بتلك المسألة. ولذا ينبغي للبرنامج الإنمائي أن يفرض الاضطلاع بكافة أنشطة المرحلة التنفيذية، بهدف صريح يتمثل في استخلاص الدروس منها، وأن يتم ذلك بصيغة يمكن للآخرين استخدامها. ويتعين اشتراط أن تحدد وثائق المشاريع بوضوح أنواع الدروس المتوقع استخلاصها، وأن يتم استخلاص الدروس المستفادة وشرحها بإيجاز في التقارير عن إتمام المشروع. وينبغي أن يتم تحديد الدروس المتوقعة واستخلاص الدروس الفعلية من خلال مشاورات واسعة النطاق داخل المكتب القطري ككل، ويفضل أن يكون ذلك بالاشتراك مع خبراء خارجيين، سواء داخل الحكومة أو خارجها.

٦٠ - وفي بعض الأحيان حاول بعض الأشخاص المتزمين بالمهمة إحداث تأثير ما، إلا أن مهمة تغيير ثقافة راسخة لا يمكن أن يعهد بها إلى الجهود الفردية وحدها، فهي مشكلة بنيوية، بمعنى أن الحوافز التي يقدمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في شكل جزاءات ومكافآت، لا تشجع تعلم موظفيه في المكاتب القطرية بشكل منهجي. ولذا يتعين أن يكون الحل بنويا أيضا. ويجب أن يجد البرنامج الإنمائي السبل الكفيلة بتغيير هيكل الحوافز عن طريق تنقيح المعايير التي يقوم من خلالها بتقييم أداء موظفيه وأنشطتهم. وقد يتعين وضع إجراءات للمساءلة على مستويات مختلفة، أي على مستوى كل موظف على حدة، وأفرقة مجالات التركيز والمكتب القطري ككل، حتى يجد الموظفون على المستويين الفردي والجماعي أن كفاءة التعلم من التجارب السابقة ونقل الدروس المستفادة أمر يصب في مصلحتهم.